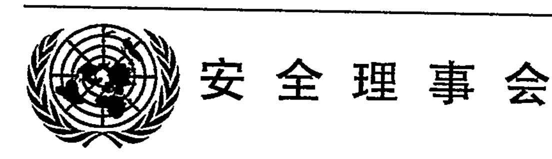


联合国

S

安全理事会

Distr.
GENERAL

S/1999/662*
14 June 1999
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

1999年6月9日

秘书长给安全理事会主席的信

随函附上我于1999年5月16日至27日派往科索沃和南斯拉夫联盟共和国其他地区的机构间需求评估团的报告(见附件)。

鉴于评估团评估结果对现况的重大意义,请将其提请安全理事会成员注意为荷。

科菲·安南(签名)

* 由于技术上的理由重新印发。

99-17577 (c)   140699   140699

附件

联合国秘书长派往南斯拉夫联盟共和国的
机构间需求评估团的报告

一、导言: 评估团的背景和目标

1. 1997 年末以来,科索沃暴力升级,造成人口大量流离失所,许多平民伤亡,百姓蒙受深重的苦难。人道主义和人权局势依然严峻。北大西洋公约组织(北约)于 1999 年 3 月末对南斯拉夫联盟共和国发起空中打击,科索沃危机规模骤然扩大。本报告涉及的是就在最近令人鼓舞的政治事态发展之前的时期。制定提议时考虑到了这些发展,但反映评估团实际结论的报告正文则没有加以考虑。

2. 目标。在此背景下,秘书长提议派一联合国机构间需求评估团于 1999 年 5 月 16 日至 27 日赴南斯拉夫联盟共和国,并得到南斯拉夫联盟共和国政府同

意。[1] 评估团由主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员塞尔希奥·比埃拉·德梅洛先生领队。如秘书长所指出,评估团主要目标在于对平民的紧急需求以及鉴于冬天将至、对善后工作的中期需求提出初步评估。科索沃是评估团工作的主要重点,但该国其它地区受冲突影响平民的处境也在评估团关注的问题之列。鉴于时间短以及安全和政治方面各种因素的制约,评估团的目的是对需求的性质和规模进行初步评估,接着将进行更深入的机构间需求评估,并由有关机构进行部门评估。

3. 行程。评估团 11 天的行程近 3000 公里,去了塞尔维亚的科索沃省和伏伊伏丁那省、以及塞尔维亚共和国其它地区和黑山共和国。5 月 17 日至 20 日,评估团访问了贝尔格莱德、塞尔维亚伏伊伏丁那省潘切沃市和诺维萨德市以及塞尔维亚中部和南部的阿莱克西纳茨、苏尔杜利察、查查克、克拉古耶瓦茨和尼什镇。5 月 20 日至 23 日,评估团在科索沃各地活动,访问了普里什蒂纳、波杜耶沃、乌罗舍瓦茨、杰内拉尔－扬科维奇、卡查尼克、格尼拉内、什蒂姆列、普里兹伦、贾科维察、科索夫斯卡－米特罗维察和佩奇,以及这些城镇中心周围的一些村庄。5 月 23 日至 24 日,评估团访问了黑山共和国的罗扎伊、波德戈里察和乌尔齐尼,然后经兹拉蒂博尔山和乌日采返回贝尔格莱德,于 5 月 26 日同联盟当局举行最后会议。评估团广泛会晤了南斯拉夫社会各阶层,包括联盟、各共和国、各省和当地当局,其中有众多的反对派政治家、难民、境内流离失所者、医生、工厂经理、教师、村民、记者和许多平民百姓。还同贝尔格莱德外交团成员,以及国际人道主义机构、国家级非

[1] 参加评估团的组织和办事处有:联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、国际移徙组织(移徙组织)、人道主义事务协调厅、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国环境规划署(环境规划署/人类住区中心)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、人权事务高级专员办事处、联合国政治事务部排雷行动处、世界粮食计划署(粮食计划署)、世界卫生组织(卫生组织)和代表非政府组织的拯救儿童基金。附件一载有参加者名单。

政府组织和民间社会成员举行了会晤。

4. 政府的合作以及(评估团的)进出。南斯拉夫联盟共和国政府对秘书长的提议迅速、积极地作出了回应,虽然是在战争状态下,但仍然为评估团进出该国作了安排并予以支助,特别是通过外交部长日瓦丁·约万诺维奇先生及其同事这样做。北约总部给予充分合作,确保评估团的安全。评估团访问了广袤的地区,可以充分自由地进出黑山和塞尔维亚。在科索沃,进出和行动自由比预期的要大,但也不是想去的地方都去了。最重要的是,评估团在科索沃有机会随时停车、进行未作事先安排的实地检查并举行面谈。评估团承认这样一个事实:即使在战争状态下,该团仍然获得了进出科索沃省的自由。当地政府——即佐兰·安杰尔科维奇先生领导的“临时行政委员会”——是合作的、务实的。另一方面,安全部队合作和务实精神就差一些(例如,除其它外,不准前往有境内流离失所者回返的塔利诺维奇村和被认为是境内流离失所者聚居的其它一些村庄与地区)。政府提出安全方面有问题,包括关系到评估团安全的问题,可是这既无法理解又难以置信。评估团一再说明,评估团受权可以冒着危险并准备这样做;数个地方不准去,使人对被认为是聚在那里的平民的命运产生严重的疑问。显然,在外地一级,主要决定不由民政当局来作。评估团试图进入据称受科索沃解放军(科军)影响的地区,以便核查境内流离失所者人口的处境。有一次,科军向评估团保证可以进行参观。第二天,不巧得很,政府和科军分别拒绝参观,竭力劝阻,都说是安全方面的理由。这里说的地方是塞德拉里,在什蒂姆列西北。

5. 虽然评估团在科索沃的行动受到限制,可是,关于该省总的情况以及此前发生的事情,该团却得以形成自认为是准确的意见。

6. 评估团对南斯拉夫联盟共和国政府表示感谢,并感谢贝尔格莱德中心医院的医生和工作人员为抢救和治疗 1999 年 5 月 18 日因车祸而受重伤的该团两名成员做了模范工作。

二、执行摘要

7. 危机的规模。虽然科索沃的冲突是东南欧最近的危机的核心,逃离科索沃的难民和在科索沃的境内流离失所者迄今乃是该危机最明显的结果,但其它许多因素,包括前南斯拉夫分裂的余波、长期侵犯人权造成的影响、多年严厉制裁以及北约空中轰炸的后果,严重削弱了全国乃至该区域。除了难民、境内流离失所者和其他平民紧迫的人道主义需求外,南斯拉夫联盟共和国全境及境外的冲突极大地损害了社会经济、环境及有形设施,造成了新型的、复杂的人道主义紧急情况。在相对发达环境下的这一紧急情况所提出的挑战,超出了任何一个机构的人道主义权限,就此而言,也超出了任何一个机构的经验和能力,要求联合国充分调动其专门知识以及同其它行动者的战略伙伴关系。这就要求联合国、国际金融机构、区域性组织、红十字国际委员会(红十字委员会)、红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)和非政府组织在科索沃冲突解决前、特别是解决后采取全面行动,以便处理该危机的所有各方面。

8. 科索沃。科索沃的危机造成数十万平民被迫大规模逃亡或遭驱逐出境,财产和生活资料被大规模毁灭,暴力肆虐,无法无天,有案可稽的杀戮数以千计,尚未查证的死亡人员多得数不清,人们陷入了深重的苦难。评估团在访问期间,自始至终向南斯拉夫所有各级会谈者指出,这是现在这场冲突、因而也就是解决冲突的核心所在。今天,科索沃 850 000 名阿族人逃离该省,前往邻国或进入黑山共和国,几万人走得更远。人数不详的科索沃塞族居民或暂时在科索沃重新安家的塞族难民据说已逃往塞尔维亚共和国其它地区。抵达邻国的难民的叙述千篇一律:安全部队对平民进行了系统性的、极端的侵犯人权行为,处决,赶出家门,驱逐出境,任意拘留,性暴力行为以及纵火烧宅。许多人还说,他们离开科索沃时,身份证和其它证件被悉数没收。估计科索沃境内流离失所者可能达几十万。另据估计,现留在该省的所有居民紧急需要人道主义援助。评估团遇到的境内流离失所者处境悲惨,往往离家不远,可是惧

怕回返。他们说,他们迫在眉睫的需求,一是要有人身安全,二是要有生存必需的项目和服务。南斯拉夫联盟共和国政府官员提出的所有理由,无论多么合情合理,也解释不了政府为什么没有尽义务保护本国公民不受国际法所禁止的、并规定可以加以惩处的普遍暴力行为的伤害,据信,此类暴力行为主要是由南联盟政府自己的代理人所为。当地局势的陡变——如部署一支国际部队及科索沃阿族难民和境内流离失所者回返——可能会导致作为少数民族的塞族居民出走。必须不遗余力地确保他们的安全。

9. 全国性的问题。北约的空中打击,在南斯拉夫联盟共和国全境造成若干平民受伤或死亡,而有形基础设施和生产资料受到大规模摧毁和破坏,对工业、就业、环境、基本服务和农业带来了毁灭性影响。最易受害、也最不为人注视的,是前几次冲突中五十多万克罗地亚和波斯尼亚塞族难民。在科索沃冲突前,他们是欧洲任何一个国家中最大的难民群体。不应由于最近的危机而忽视其处境。这些难民应当得到当地当局及国际社会的援助,而且要紧急设法解决其境况。在黑山共和国,前南斯拉夫分裂、制裁在社会经济方面的后果以及贝尔格莱德的经济、财政和政治政策所造成的积累效应,使经济走到了崩溃的边缘。这也削弱了该共和国吸收科索沃境内流离失所者的能力;这些流离失所者,加上波斯尼亚冲突的难民,占黑山总人口的15%。

10. 国际反应。联合国、各政府间组织和非政府组织必须迅速大批进驻南联盟各地,并以科索沃为主。这是必要的,以便开展一场救济行动,包括保护、粮食援助、医疗保健、营养、和紧急恢复的行动,而且也便于进行更加详细的部门性评估。在这方面,国际社会将需要下列方面的保障:自由出入南联盟境内所有地区、货物放行、分发机制以及各机构工作人员的安全,特别是无线电通讯。在科索沃,这种进驻必须是充分地强有力、可信和起规劝作用,向难民和国内流离失所者提供构成他们返回的前提条件的所需信心和安全。今年的冬天将给南联盟领土各地、特别是科索沃境内的数以百万计的平民造成极大的艰难困苦,因为住房、基础设施和各种基本服务都受到广泛的破坏。必须确保以协调一致的方式来满足难民、国内流离失所者

及已受害的易受害人口的短期救济和恢复需求。针对中期和较长期需求的规划也必须现在开始,顺利和平等地从救济过渡到重建和发展活动将是必不可少的。忽略全局的情景和研拟一项认真平衡的区域战略的必要性,有可能再次危及实现最终目标,即建立一个新的体系,使之有助于在东南欧克服不容忍的文化以及实现和解、合作、和平、安全与繁荣。为了更广泛的欧洲及世界的安全考虑,就必须采取这样一种方式。

11. 不断迅速变化的政治环境和最近这场危机有可能获得政治解决的目前迹象进一步加强了评估团的调查结果,并给其建议的实施增添了紧迫性。更重要的是,积极的政治进程如果始终得到遵循,则将使国际人道主义保护和援助努力的整体安全形势得到改善,从而排除大规模紧急救济和恢复活动所面临的最重大障碍。

三、建议

- 区域性的综合战略。为了有效和产生持久的解决,必须向南斯拉夫联盟共和国、包括向科索沃,提供援助,作为一项更广泛的全区域战略的一组成部分,该区域战略应包含东南欧的所有国家和地区。该项战略,无论是称作“巴尔干的马歇尔计划”的一揽子方案,还是采用其它任何名称,都应当一方面确实涵盖整个区域,而另一方面又与联合国的整体活动、包括其维持和平及建立和平努力相协调,并纳入这些活动和努力中。联合国区域协调员应当协同所有行动者,推动这样一项战略。
- 全面的国际方式。科索沃危机使全世界面临人道主义紧急状况的新格局,这个格局很复杂,并发生在相对较发达的环境里,涉及到许多行动者、种种的起因和因素,并影响到广泛的地理区域。这些因素的全部掩饰了局势的真相,而补救办法又超越了人道主义机构的经验、知识和能力的范围。这将要求,在达成一项解决方案之前并且尤其是在达成该项解决方案之后,由联合国、各区域组织和非政府社会进行空前全面分析研究和联合努力。零星的方式或过于累赘的、由

外部强加的解决方法都将失效。还必须创造条件,以便国际金融机构最终发挥其必不可少的作用。

- 重新建立国际势力。联合国应当与政府间组织和非政府组织合作,在南联盟境内,包括在贝尔格莱德、普里什蒂纳和波德戈里察,迅即重新建立人道主义和发展方面的势力,以便开展全面的救济行动,并在南联盟境内,特别在科索沃境内,进行更详细的部门性评估。从安全的角度来说,在所有这三个城市里,特别是在普里什蒂纳,所有的联合国机构都应位于共同的楼舍里,并在安全状况允许的情况下开设分支办事处。在科索沃,必须将和平前设想与和平后设想区别开来。
- A. 在和平解决之前联合国科索沃办事处将负责该省所有可进入地区的救济援助,并负责:逐渐扩大这种范围、应急规划、最终实施支助难民和国内流离失所者返回和重新融入社会的行动、为今年冬季做准备、以及其它紧急需求和恢复需求。
- B. 作为和平解决方案的一部分应当最高度地优先重视人道主义的、中短期的难民和流离失所者重新融入社会活动和恢复活动并应由一个单一的实体来领导这些活动,作为最终和希望能统一的文职执行结构整体的一部分(例如,仿照柬埔寨的情况)。该实体将肩负明确的责任,负责同可能的军事维和部队以及恢复、重建和发展的构成和机构在所有各方面进行人道主义协调、相互配合及相互补充。应当建立一个小型操作性的机构间规划和协调单元,其人员从各关键的业务机构借调,该单位应在其实际部署之前成立,置于主导的人道主义机构之下,并由人道主义事务协调厅提供支助。这一单元将负责联合规划、在各人道主义机构之间协调和分配任务、以及同其它文职构成及军事特遣队进行协调。
- 在 A 和 B 设想情况下,都需要建立法律和行政程序来便利非政府组织在南联盟境内开展工作。优先问题包括:南联盟境内所有地区的准入、货物放行、分发和监测机制、以及机构工作人员的安全,包括无线电通讯。现在急需使南联盟当局关押美国援外合作社的三名澳大利亚工作人员的案件得到及早和有利的解

决,并且联合国应当继续积极寻求他们的获释。

- 正义。个人和集体的正义感是和解的柱石之一,因而也是容忍与和平的柱石之一。因此,必须使前南斯拉夫问题国际刑事法庭能够在南联盟境内执行其任务,特别是必须使该法庭从最开始的阶段就成为科索沃境内任何国际存在的一部分。
- 人权。解决科索沃危机的任何协定都应当为今后在科索沃境内和南联盟各地尊重人权和建立有效的人权机构提供充分的基础。必须要有人权方案规划的相当大的能力。这是必不可少的,以便满足同南联盟当局一道努力以改善国家人权能力的较长期需要,并满足与失踪人员有关的保护、监测和调查方面的眼前需要。前南斯拉夫问题国际刑事法庭应当从最初阶段起就成为南联盟境内任何维和评估团的一部分。
- 援助难民和国内流离失所者。在和平解决方案的范围内,必须致力满足所有难民和国内流离失所者的需求,包括波斯尼亚和黑塞哥维那及克罗地亚的难民和流离失所者的需求。科索沃省的冲突造成该省塞族平民流离失所的新情况。联合国应当考虑建立一个有系统的援助方案,以援助南联盟境内的所有难民和流离失所者,以及当地的其他易受害人口。南联盟当局接受了评估团的提议,即紧急派遣一个机构间评估团,其中包括粮农组织、劳工组织、移徙组织、开发计划署、难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织,以对援助的种类、数量、需求及其它标准进行评估。就科索沃的情况来说,难民专员办事处将主导该评估团,其方式将会根据是否实现了政治解决而有极大的差别。
- 紧急援助南联盟各地的平民。需要立即援助的最易受害群体包括难民和流离失所者,妇女老幼、被收容人员及失业人员。需要根据与南联盟当局的讨论,确定定期派遣人道主义车队的方式,以援助科索沃及南联盟其它地方的这些易受害群体。在获准进入所有地区和接触所有易受害人口之前,也许需要采取替代办法,例如空投人道主义物品。

- 妇女和儿童。冲突对南联盟各地、特别是科索沃的儿童的影响是无法衡量的,应当立即着重注意他们的恢复和发展需求。受这场危机影响的儿童受到特别的伤害,何况还有身心的创伤、失学和与其家人分离等。有证据显示,侵害妇女和少女的性暴力行为正在增加。[2] 儿童基金会应当率先确保在人道主义援助方案内纳入适当的战略。
- 过冬准备。如果难民和国内流离失所者在数周之后返回,为他们及科索沃境内未流离失所人口订立过冬准备计划显然是项优先工作。还应当致力于在今年冬天之前南联盟各地的紧急恢复需求,包括恢复供水、供暖和发电,特别是在生存需求受到威胁的方面,例如医院及其它社会机构。而且也应向那些能够开始冬季作物的人们提供农业投入,包括种子。
- 支助黑山。应向黑山立即提供直接的预算支助,以免那里的局势进一步恶化。也有必要增加给难民和国内流离失所者的人道主义援助,只要联盟当局——按照评估团的要求——同意解除在直接援助道路上的封锁。
- 从短期援助向较长期的恢复和重建顺利过渡。必须从一开始就采取一种综合方式,来支助返回及受影响的地方居民重新融入社会以及从救济过渡到发展。这应通过上述建议的机制在科索沃和平设想前景中得到促进。在南联盟的其它地方,区域协调员、开发计划署和欧洲经委会应当负责协调各国际和地方机构、双边捐助方、政府和地方当局、以及社区和公民社会的代表,并负责促使他们逐渐参与。在科索沃,粮农组织、劳工组织、移徙组织、开发计划署、难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署和卫生组织应当开始筹备以综合的地区发展方式对待返回和重新融入社会进程。必须将主要努力着重于农业部门、以及创收、就业和恢复。
- 重建和发展。联合国及其专门机构应设法与欧洲联盟、布雷顿森林机构、以及

---

[2] 见“科索沃性暴力评价报告”,人口基金,1999 年 4 月至 5 月。

其他主要行动者、包括非政府组织和双边捐助者建立战略伙伴关系,尽快为科索沃拟订重建计划。重建最终应扩大到整个南联盟:必须实施经济、社会和环境方案,以恢复冲突所造成的损害。民间社会和社区关系的发展,将需要鼓励和实质性支持。

- 就业。冲突以及空袭导致的工业基础设施的破坏,已造成巨大的失业问题,使整个南联盟、特别是塞尔维亚境内生活贫穷的公民人数大幅增加。联合国与粮农组织和劳工组织、以及其他政府间组织和非政府组织一起,应迅速与当地有关机构规划大规模的紧急就业促进方案,以尽快吸纳这些易受害群体。这些项目还将降低今后数月南联盟出现外向非正常移徙浪潮的可能性。
- 环境。鉴于冲突和北约对南联盟轰炸可能造成的环境后果及其区域影响极为严重,迫切需要对环境影响的确切程度作出更加详细的评估。应派遣由开发计划署、欧洲经委会、环境规划署和人类住区中心参与的实况评估团。
- 农业。粮农组织应带头对特别是科索沃的农业部门进行审查,并协助建立可持续的粮食安全和协调系统。
- 保健。由于多年的制裁,以及整个南联盟、特别是科索沃境内医院和初级保健中心遭受损害,保健服务已遭到破坏。此外,由于运输基础设施受损害和缺乏电力,平民获取保健服务的能力已受损。因此,高度优先的事项是恢复医院和初级保健中心(包括小学保健机构网络),提供亟需用品。还应特别重视医疗人员的再就业和训练。
- 治理。建议联合国优先重视的一个领域是,在可能建立的过渡时期行政当局框架内,为南联盟、特别是科索沃拟订治理方案。必须利用人力资源、经验和技能,尤其是在科索沃探索旨在加强宏观管理能力、立法系统、法律框架、司法部门、民警和选举管理能力的项目,并为政治和解、公共行政和公务员制度改革建立机制。必须从内部促成进展。
- 排雷行动。大量地雷的存在严重阻碍难民和流离失所者安全返回家园。联合国

应考虑尽快为统筹排雷行动建立协调一致的机制。地雷和未爆弹药将严重妨碍难民和国内流离失所者返回科索沃及正常化进程。北约空袭行动造成的未爆弹药以及撤离的南联盟部队可能安置的饵雷,也可能需要尽早进行专业和系统的搜寻,并加以解除或销毁。

- 小型武器。小型武器和轻武器——包括解除武装、收集、销毁登记或移交武器——的复杂问题,必须加以协调一致方式处理,其中应考虑到问题的区域性,以期推动可持续的和平进程,其重点是科索沃的解除武装进程。

四、危机概览

12. 背景。科索沃当前危机,具有复杂的历史、政治、社会和经济渊源。长期、有计划地侵犯公民、政治权利和人权,转而导致不断升级的暴力和报复。特别是自 1993 年以来,人权委员会、联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)报告员和其他独立观察员,都记录了严重侵犯科索沃阿尔巴尼亚族人人权的情况。

13. 据联合国估计,到 1998 年 3 月底为止,在塞尔维亚特别警察与科索沃解放军(科军)之间敌对行动加剧之后,20 000 人已成为国内流离失所者,主要是科索沃阿尔巴尼亚族人,但也包括塞族人和其他族裔人。在 1998 年 4 月至 6 月期间,武装事件增加,导致更多的流离失所者,促使难民涌入阿尔巴尼亚。对警察和同塞尔维亚当局有联系或同情塞尔维亚当局的其他人的攻击事件也有增加,关于绑架、劫持人质和即决处决的报道也有增加。据难民专员办事处估计,到 1998 年 6 月 30 日为止,76 300 人已成为国内流离失所者,52 900 人在科索沃境内,13 400 人已进入黑山,10 000 名难民已涌入阿尔巴尼亚。在科索沃境内,由于暴力事件增加,旅行很危险,向国内流离失所者运送人道主义援助越来越困难。

14. 1998 年 6 月底、 7 月和 8 月,地面情况发生重大变化,科军与塞族之间猛烈交火。因塞尔维亚政府节节获胜,科军恢复对警察进行单个袭击,促使安全部队对阿尔巴尼亚族人报复。据报道, 到 8 月底为止, 科军的公开战斗和政府安全部队的报

复已造成 700 名平民死亡，整个整个的村庄遭到摧毁。另据难民专员办事处报告，240 000 多人流离失所,其中绝大多数——170 000 人——在科索沃境内流离失所。塞尔维亚其他地区还有 20 000 名国内流离失所者,黑山境内有 34 000 人,阿尔巴尼亚境内有 14 000 名难民,前南斯拉夫的马其顿共和国境内大约 1 000 人,西欧各国境内的避难者人数增加。1998 年 8 月和 9 月,发现存在杀戮事件,包括对平民的屠杀。

15. 1998 年 10 月 13 日霍尔布鲁克－米洛舍维奇协定、以及南联盟政府与欧安组织的协定和与北约的协定,使战斗暂时停息。欧洲安全与合作组织(欧安组织)科索沃核查团的部署以及塞尔维亚/南斯拉夫部队的撤离,使人们一度相信,停火将得到遵守,政治谈判将取得成功。这就使得一些流离失所者逐步返回家园,并使一项大规模人道主义保护和援助行动得以实施。同时,在政治领域,联系小组和其他国家加紧努力,以求达成政治解决办法,终于举行朗布依埃谈判。遗憾的是,这些努力未能达成所希望的政治解决办法。

16. 1998 年 12 月,战斗再度在科索沃爆发并加剧。流离失所现象重新出现,再度流离失所现象加剧。自 1998 年 9 月以来未曾发生过的塞族部队烧毁房屋和摧毁村庄行为重新开始,科军杀戮和迫使失踪行动以及对警察和其他安全部队的攻击加剧。1 月至 3 月,暴力行为增加,并渗入该地区各城市。违反 10 月停火协定的行为,以每天有目标的杀戮形式继续进行,并间或发生科索沃阿尔巴尼亚族准军事部队和塞族警察、安全部队或南斯拉夫军队参与的大规模暴力事件。其中一次暴力事件于 1999 年 1 月 15 日至 16 日发生在拉查克,造成 45 人死亡。普里什蒂纳发生了咖啡馆爆炸事件,看来在科索沃路边每天至少发现有一人死亡。难民专员办事处估计,到 1999 年 3 月 24 日,科索沃境内大约有 260 000 名(新旧的)流离失所者。

17. 1999 年 3 月 24 日,北约开始对南联盟发动空袭,使科索沃危机进入一个新的阶段。据难民专员办事处报告,在头 8 天中,大约 220 000 人被强行从科索沃驱逐到阿尔巴尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和黑山。虽然逃往塞尔维亚或在塞尔维亚境内流离失所的人数不清,但已知道发生流离失所现象,出现了另外的人道主义需

要。据难民专员办事处估计,今天 850 000 人已从科索沃逃入各邻国,另有数以十万计的人逃得更远,包括逃往西欧各国。

18. 科索沃。科索沃境内流离失所者和其他平民的人道主义需要是紧迫和巨大的,粮食和提供初级保健是主要的优先事项。接受访问的国内流离失所者的叙述,证实了各邻国境内难民和黑山境内流离失所平民的叙述:他们都谈到被人以各种方式赶出家园,从被蒙面武装小组或南斯拉夫军队和警察直接赶走,到被南斯拉夫军队以轰炸和烧毁村庄的方式赶走,不一而足。评估团目睹了正在焚烧的房屋,见到了成群结队的国内流离失所者乘坐拖拉机或步行离开或返回村庄,看来是官方当局组织的非自愿移徙。给各城镇和村庄造成的损害令人极为不安,属于科索沃阿尔巴尼亚族人的房屋、公寓和商店,被有组织地烧毁和(或)洗劫。评估团中 1999 年初在科索沃的成员认为,自那时以来,对阿尔巴尼亚族人财产的摧毁极为广泛和普遍。这项重建和恢复任务,与重新创造充分的安全条件一样,是妨碍难民和国内流离失所者返回家园的一大问题。目睹的损害、以及接受访问的国内流离失所者和难民的证词,使评估团认识到,南斯拉夫安全部队对科索沃阿尔巴尼亚族平民使用并继续毫无理由地蓄意使用暴力,远远超出合理的平乱措施。

19. 南联盟境内的总体情况。科索沃冲突和北约的空袭严重加剧了本因前南斯拉夫的分裂、以往的冲突和制裁而变弱的南联盟不稳而危险的社会和经济状况。冲突的人命损失,显然已因众多人员伤亡而得到证明。除此之外,轰炸对主要工业的摧毁、对水、电供应、保健服务、教育、通讯、取暖等基础设施和基本服务的损害、对地面及河流运输的破坏以及贸易的丧失,已给平民造成巨大的经济和社会困难。据报道,特别是在空袭特别猛烈的伏伊伏丁那和塞尔维亚南部人口密集区,大量人员已迁移到被认为"安全的"城外地区居住。自北约空袭开始以来,特别是儿童被从父母身边送走,迄今尚未恢复上学。对燃料的几项限制,实际上已使塞尔维亚的平民生活完全停顿,许多地区没有水、电。因一些最重要的化肥厂被摧毁,已无法获得化肥等农业投入。因此,依靠这些投入的农业生产在中期内必将遭殃。空袭一些化工

厂和炼油厂之后生产的环境损害及可能对整个区域带来的影响,亟需专业评估并采取行动。最突出的是,南联盟目前面临失业率已达到危机程度,因此可能更加需要向缺乏适当收入或社会保护的大批易受害平民提供人道主义援助。

20. 黑山共和国。由于最近边境关闭以及实施的制裁,黑山遇到与南联盟其他地方类似的社会——经济问题。迄今为止,黑山幸免于北约组织的大规模空袭、及其对工业、基础设施和就业造成的严重损害。联盟禁止食品、包括人道主义援助经巴尔的港口或克罗地亚进入黑山,使共和国的局势更为艰难。对本已十分严峻的科索沃国内流离失所者的状况来说,这无异于雪上加霜。这些人,加上前几次冲突造成的难民,共占总人口的 15%。黑山主要的收入来源目前已枯竭,同时,相当小的工业和农工部门也面临重重困难。结果,政府预算几乎枯竭,亟需紧急提供资金。

21. 难民。南联盟继续接纳来自欧洲各国的第二大难民潮,因波斯尼亚和黑塞哥维那冲突造成的 500 000 多万难民。由于普遍的经济状况以及得不到足够的国际重视和援助,这些人的境况相当艰难。需要增加对这些塞族难民的援助,同时重申他们与科索沃难民一样,享有得到永久解决办法的基本权利——首先是遣返权,以避免在该区域制造双重的人道主义标准。尽可能早地解决科族阿尔巴尼亚难民和国内流离失所者的问题,将为促进持久和公平地解决该区域其他悬而未决的人道主义问题创造一个独特的机会。

22. 一般经济考虑。南斯拉夫爆发冲突为很多转型期经济体国家本已不利的外部环境增加了新的问题,使它们的短期经济前景进一步恶化。已造成的与冲突有关的经济损失已相当严重。邻国(阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国)已失去了重要市场以及南斯拉夫的传统供应。进出欧洲东南部的运输联系已受到严重破坏:桥梁破坏使多瑙河沿线的海运呈现瘫痪状态,所有经南斯拉夫(公路、铁路和空中)的运输都已停止。对主要的贸易伙伴西欧、以及巴尔干区域内陆国(特别是保加利亚、罗马尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国)之间的国际贸易的不利影响尤其严重:由于其他路

线的能力有限,这种情况造成重要贸易流动中断。此外,失去多瑙河为航道将对全欧带来不利影响,使所有滨河国家的运输中断,损失惨重。旅游业是就业的重要来源,也是该区域的收入来源,今年夏季将再次受到不利影响。

23. 毫无疑问,冲突将使投资者对冲突区周围整个地区的风险感加剧,这将妨碍进入国际金融市场,使受影响国家的借贷成本提高,而这些国家普遍亟需新的资金。外国直接投资流入该区域很可能会受到限制,而这又是经济调整和平衡支出的一个重要力量。事实是冲突将对东南欧所有国家带来严重不利影响,其中大多数国家已处于岌岌可危的状态。

24. 上述种种考虑显示出发生在一个相对发达的环境中的全新而复杂的人道主义紧急状况模式,其中牵涉到各种原因、行动者和因素,影响到的地理区域远远超过人道主义机构本身所具有的经验、知识和能力。在解决之前、特别是在其后,联合国、国际金融机构、区域组织以及非政府组织需要进行一次空前的、综合全面分析和处理,以公平、平等和迅速地研究其所有方面。只有这样,东南欧才有可能扭转过去的破坏性趋势,重新走向各国和人民所应得到的和平和繁荣的未来。

25. 考虑到这种前景,联合国将需要扩大和加强其人道主义和发展机构在南斯拉夫的努力。关键是联合国要建立各种能把联合国所有专门知识用于紧急救济、复兴和重建任务的机制。尽管有各种需要求,但联合国所能调动、协调和承担的资源将能培养这种多学科的措施,和平进程的成功将取决于这种措施。联合国应与欧洲联盟(欧盟)、布雷顿森林机构以及其他主要行动者、包括非政府组织建立战略伙伴关系。应调动联合国所有专门知识,拟定和协调一项区域重建和发展计划。南联盟政府希望联合国能不再拖延,全力重新参与。

26. 在评估团结束时,把上述结论告诉了联盟部长们,并与他们进行了坦率地讨论。

五、评估团的主要结论

科索沃省

总的情况

27. 除一些市中心外,那里只有很少的人,街上几乎没有车辆。科索沃的景象是被烧毁的房屋、无人照管的农庄、游荡的牲畜、空荡无人的村庄和被抢劫一空的商店。除政府官员外,评估团与国内流离失所者、很多族裔群体代表、不同政党、以及留在家中的居民进行了谈话。他们的说法一致,在评估团于 3 月 24 日至 4 月 10 日期间视察过的科索沃的一些地方,触目可见的是屠杀、纵火、抢掠、强迫出走、暴力、族间仇杀和恐怖。在北约组织发动攻击的头 10 至 15 天内,各村事态发展的快慢和强弱不同。科索沃居民回忆说,他们亲眼见到驱逐,火烧房屋和商业财产、抢掠、强迫失踪、以及即决处决。在普里什蒂纳,地方当局在头 10 - 15 天之后,才来控制猖獗的犯罪活动的范围。当局向评估团承认,普里什蒂纳的主要犯罪活动仍未停止,但迄今为止,它们都是“身份不明的肇事者”的所为。

28. 在所视察的科索沃的部分地区,评估团看到阿尔巴尼亚人的房屋、商店和企业被大规模、有计划的破坏和弃之不顾。在一些地区,大约 80%的房屋被烧毁。在没有发生战斗的地区,评估团分别目睹了两次火烧房屋的情况,官方曾解释说,这些损失是由于塞族部队与科军交战造成的。但这两起事件使官方的说法难以成立。在所视察一个小城市、科索沃米特罗维查里,这个城市大部分地区都被烧毁和被洗劫一空。区域政府负责人承认,警察把这个城市中的很多阿尔巴尼亚人赶出这个城市,以防他们的家和商店供科军使用。这种解释与难民的说法相符。在评估团视察过的城市中,塞族人占大多数的村庄除外,似乎只有普里什蒂纳和普里兹伦市幸免于这种不分青红皂白地破坏科索沃阿族人财产和生计的灾难。前南斯拉夫问题国际刑事法庭必须尽早进行彻底调查。

29. 整个科索沃地区,有成千上万的阿尔巴尼亚族家庭放弃了舒适的家园,生意或农场。评估团遇到的国内流离失所者的居住状况惨不忍睹,而他们的住处常常离自己的家很近。评估团与一些人进行了谈话,他们告诉评估团,塞族部队不允许他们返回家园。其他人说,如果返回家园,就会受到伤害。在阿尔巴尼亚人被疏散的所有地区,建筑物上到处可以看到明显的反阿尔巴尼亚和亲塞族的口号。除个别情况外,总的来说,清真寺没有受到破坏,即使是在破坏程度相当严重的地方。有证据表明,士兵们占领被遗弃的房屋、学校,他们还占领了一座清真寺周围的一个防御阵地。

难民和国内流离失所者

30. 乌罗舍瓦茨: 1999 年 5 月 21 日,评估团在乌罗舍瓦茨遇到一群大约 200 名阿尔巴尼亚人, 并与他们中间的一些人进行了谈话。他们是更大的一批人——大约 1 500 人中的一部分,这些人被地方当局拦在火车站,不许他们前往前南斯拉夫马其顿共和国。他们说,因为害怕村子里的塞族警察和总的不安全气氛,他们想离开科索沃。在询问当局,为什么阻止这些人离开时,评估团成员被告知,前南斯拉夫马其顿共和国当局关闭了边界,不允许难民进入。此外,这批人没有必要离开,因为 Talinovac 村很安全。尽管一再保证,但评估团视察该村的要求随后被当局以安全为理由拒绝。

31. Djeneral Jankovic: 5 月 21 日,评估团还视察了位于前南斯拉夫马其顿共和国边界的 Djeneral Jankovic 。据难民专员办事处报告,5 月 21 日,有 1 260 名难民进入前南斯拉夫马其顿共和国,但在评估团视察时,边界地带空寂无人。评估团看到,在离边界数米的地方,有大约 200 辆拖拉机和大篷车停在一个水泥厂的筑堤下面。这是典型的难民车,车上堆满了个人物品,似乎是难民们在跨越边界之前丢弃的。评估团问,难民们为什么不能随身带走这些东西。塞族当局声称,这是因为前南斯拉夫马其顿共和国边界已经关闭,在边界重开时,难民们步行越过边界。此外,一些拖拉机不能跨越边界,因为它们没有合法登记(但评估团看到很多车辆上都有登记牌照)。

32. Kacanik: 虽然阿尔巴尼亚人以前占 Kacanik 人口的 70%, 但在评估团于 5 月 21 日视察那里时,所有阿尔巴尼亚人都走了,只有四名老弱病残的阿尔巴尼亚男人还留在那里,他们住在清真寺里。给人的印象是,阿尔巴尼亚人的疏散相当匆忙。牲畜、家庭宠物、值钱的家庭用品、个人贵重物品,例如相册和个人文件都没有带走。在一个公寓中,一壶待饮的茶留在桌上,新洗的衣服还挂在阳台上。有几个十几岁的吉卜赛女孩子告诉评估团,阿尔巴尼亚人被军队强迫赶走,如果他们返回村里,就会有非常严重的后果。

33. 普度野沃地区: 1999 年 5 月 22 日,评估团访问了普里什蒂纳以北约 25 公里的普度野沃附近的两个村庄,因为据说那里有国内流离失所者。在 1999 年 1 、 2 月间,科索沃解放军同军方曾在这里发生过多次冲突。评估团在斯维特热村发现了一大群国内流离失所者,并在政府官员不在场的时候与他们谈话。在评估团访问的另一个村沙科瓦茨的国内流离失所者提供的消息与在斯维特热得到的消息相同。他们讲述了以下情况:

(a) 这些国内流离失所者估计,普度野沃及附近地区在轰炸前大约有 120 000 人口,其中约 70 000 人离开,最多有 20 000 人仍然住在大沙科瓦茨区,另外有更多的人躲在普度野沃附近的山里;

(b) 这些国内流离失所者是普度野沃镇和附近地区四十多个村庄的人,大多数是被军方或警察逼着离家的,有的是被戴了面具、穿着军服的人持枪赶走的。也有人说发生了即决处决。大多数人是在北约开始轰炸几天之后被迫离开的。另外有人离开是因为他们的村庄遭受炮轰或射击;

(c) 有些人本来是想去前南斯拉夫马其顿共和国的,但在普里什蒂纳被警察拦下,被迫转到这些村庄。另一些人说,科索沃是他们的家,不想离开。大多数人起先是跑到山里去,在那儿待了不超过一个月,然后才决定试着回家。当他们试图回家时,当局却把他们送到军方选定的几处战略地点。斯维特热和沙科瓦茨两个村庄就是这种地点——军方强迫人们留在那里,那里看来也没有多少科索沃解放军。虽然许多人

想回家,但是军方不让他们回去。人们在村外没有行动自由。在这两个村里,各种年龄的男人都有。

(d) 这些国内流离失所者说过去五个星期里,有 20 人因病死亡,其中 5 人是儿童。不过,看不出来他们有营养不良的迹象。

(e) 这些国内流离失所者不认为还有任何阿族人留在普度野沃。在评估团访问该地期间,这点是可以看出来的——虽然还看得见有许多人往靠近中心的市场走。就象评估团去过的许多村庄一样,许多阿族人的家和店铺都遭到抢劫和毁坏。该镇就象一个军队的大本营。

(f) 这些流离失所的人看来是靠着当地人民的善意、靠着向士兵购买高价的粮食而生存下来。他们没有医疗服务;而在国内流离失所者的人数 7 倍于当地人口沙科瓦茨,没有为这些流离失所者增设供水和卫生设施或住房。虽然科索沃当局声称已为需要帮助的人设立了庞大的人道主义援助方案,但是他们未能够向评估团提供这个方案的任何细节。评估团询问的所有流离失所者都坚称他们没有得到任何的援助。

(g) 这些流离失所者估计他们的人数在 14 000 人至 18 000 人之间,而警察继续每天把更多的人送到这些村庄里去。这些人被安置在烧毁的房子、仓库、棚屋、学校、车房和活动房屋。一层薄薄的稻草盖上毯子就是他们的睡具。许多时候一个房间或棚屋就要睡上 30 多个人。

(h) 许多人说目睹士兵和警察杀人。有几个人独立地谈到一个叫作 Kolic 的村庄发生了一场大屠杀。另一个人指着一个建筑物说,那里有 3 个被杀的人焚烧后的遗骨。由于当地布有地雷,因此评估团没有去看。

(i) 这些国内流离失所者都很害怕,担心自已的安全和未来。尽管他们都害怕,但是大多数人看来都一意要回家并且表示相信在科索沃以外的大多数人假如能够得到保护的话,也会要回家。

(j) 评估团在返回普里什蒂纳的途中遇上两组国内流离失所者乘坐拖拉机往普

度野沃走。评估团与他们交谈时获悉,他们想要离开科索沃,但是塞族警察却叫他们去沙科瓦茨。

34. 有一小群流离失所的人在据称是北约对 Korisa 进行的空袭中幸存下来的,他们也说塞族警察不让他们回家。虽然评估团也去了格尼拉内(科索沃东部)、什蒂姆列(普里什蒂纳以南)、贾科维察、普里兹伦(科索沃西部)和科索夫斯卡-米特罗维察(科索沃北部),这些城镇大部分是人去楼空——特别是后面四个城镇,因此评估团没有机会与更多的国内流离失所者谈话。在前往贾科维察和普里兹伦的道路上被抛弃的拖拉机和流动房屋是难民最近外逃的无言证据。评估团有消息说有几个地方(Sedlare 、 Pagarusa 、 Petrov 和 Magura,处于普里什蒂纳与普里兹伦/贾科维察两地之间以及普度野沃西北及佩奇以东地区等科索沃有争议的地区)有大批的国内流离失所者,因此评估团多次要求去视察,但是都没有得到批准。就 Sedlare 来说,科索沃解放军和南斯拉夫政府都劝评估团不要进入该地区。

35. <u>在科索沃的难民</u>。南斯拉夫红十字会告诉评估团说,科索沃境内的大多数难民(97%是来自克罗地亚的难民)是在北约开始轰炸之后再次逃跑的(难民专员办事处证实科索沃境内的难民由于政治局势不稳定,在 3 月 24 日之前已经离开该区域)。1999 年 5 月 23 日,评估团访问了贾科维察一个被毁坏的难民中心——该中心显然是北约空袭的目标。在这个难民中心的旁边可以看到一个大坑,而建筑物本身几乎整个毁掉。据说有 4 名难民在该次空袭中死亡。日后科索沃的阿族难民和流离失所者返回之后,可能导致塞尔维亚数目难以预测的、目前居住在科索沃的塞族人被迫离开科索沃,前往塞尔维亚其他地区。

<u>卫生</u>

36. 这场冲突使科索沃原来已经很差的公共卫生状况雪上加霜。国家卫生局提供的基本保健服务受到几个因素的制约,包括医护人员减少(大约 50%)、缺乏医疗用品和设备、防疫工作中断、难以得到医疗服务。特里萨嬷嬷协会阿尔巴尼亚地方网

络由于它们的卫生站受到破坏和自愿工作人员被赶走而分崩离析,结果是向阿尔巴尼亚人提供的基本医疗服务大大减少。在科索沃的医院一般都在运作,总的住院率因为总的人口减少而降低了,但是目前的工作是优先治理创伤和战争造成的各种损伤。住在医院里的各种残疾病人最危险,例如住在什蒂姆列精神病院的病人由于缺乏适当的照顾,生存条件令人震惊。所有公立的医疗机构继续运作,但是人员减少了,也缺乏必要的资源去进行持续的流行病监测。迄今为止未闻有流行病(虽然这可能是因为当地的情况使得报告统计不足所致)以前的协调机构有卫生工作的所有伙伴(国际和地方的非政府组织)参与,并由世界卫生组织和普里什蒂纳公共卫生研究所共同主持,现在这个结构已经停止运作。现在的协调工作是在部长级集中处理,而且在执行人道主义援助工作方面只承认南斯拉夫红十字会。医师无国界协会希腊分会目前是在科索沃工作的唯一非政府国际机构,它也必须通过这个结构来进行工作。

37. 目前卫生部门迫切需要解决的问题是怎样应付目前在卫生部门的需要、怎样预防因为资源减少和缺乏医疗照顾而产生的较长期的后果。最紧迫的需要包括建立一个包容性的协调结构、立即重启卫生站和医院、供应药物和其他必需品、为工作人员提供培训和支助、设法改进人们得到医疗照顾的机会,特别是在妇幼保健方面。

粮食和农业

38. 这场冲突对科索沃的影响特别严重。科索沃的农业产值在战前占其经济的40%,同时 60%以上的人口住在农村地区。由于 1998 年 3 月以来大量的人口被赶走和(或)离开、农业建筑物、机器和设备被毁,预期作物和生畜生产将大大减少,使该省缺粮的情况越加严重。其他关键因素是:化肥供应越来越稀少、牲畜大量死亡以及世界银行出资兴建的大型灌溉系统据报受到损毁。严重的粮食短缺和营养不足问题,加上运销和交通困难,都很可能影响留在科索沃的流离失所的人和返回的难民和国内流离失所的人。

39. 科索沃的农牧业将面临庞大的紧急需要和重建需要。应当尽快进行家庭粮食和营养状况调查,并恢复最基本的生产用资产,包括土地、牲畜和农耕设备以及提供紧急的农业生产资料,所有这些对于难民和国内流离失所者能否顺利返回都是极端重要的。

妇女和儿童

40. 在任何受战争破坏的社会,妇女和儿童受到的影响特别严重,承受的苦难尤为深重。在科索沃,儿童受到各种各样的影响,从辍学到目睹杀戮,甚至本身受到袭击,不一而足。有些儿童受到多重威胁;评估团在 Korisa 约谈的两名儿童被警察赶出家门,在北约的空袭中幸免于难,如今眼睁睁看着附近山上的家园却仍旧回不去。他们没有任何依靠,在北约飞机飞过,听到附近的轰炸声时显然受到惊吓。除了生活必需品以外,还应立即提供人道主义援助,包含采取措施支助这些儿童及其家人,和满足儿童的发展需要,包括设法提供游戏和娱乐活动和非正规教育,使其恢复正常生活。

41. 科索沃的许多妇女丧失一切,如今生平第一次成为户主,担负起设法养活和保护自己和幸存的亲属以及为一家人取得立足之地的艰巨的责任。许多农村和传统家庭妇女失去了男性亲属,她们在安置方面面临特别的问题。特别关注评估团波杜热窝附近过度拥挤的国内流离失所者聚居的村落妇女的处境。评估团不可能进行详细的访谈,但是他们问到在这么拥挤的条件下是否存在性骚扰或暴力行为时,有一名妇女在许多男子在场的情况下表示她们所处的是“一场大灾难”。人口基金最近的报告指出,科索沃阿尔巴尼亚族妇女所受到的是有计划的性暴力行为。这个问题必须进一步予以调查。必须按照联合国这方面的政策,将妇女和儿童的需要纳入援助方案的各个方面,包括纳入创伤后复健项目。

排雷行动

42. 从 1998 年初以来,在科索沃省埋设了许多地雷。由于评估团没有得到详细的资料,还不清楚。地雷和未爆弹药所造成的影响。但是无疑地,地雷和未爆弹药将

会对难民和国内流离失所者的返回、和正常化进程、以及该省的社会经济发展造成重大的障碍。不论实际上存在多大的危险性,必须先在许多地区进行探测和排雷,然后才展开重新定居和重建工作。在据推测布有地雷的地区完成这项工作以前,不应鼓励国内流离失所者返回。必须尽早建立协调机制统筹排雷行动。

43. 应当将有关地雷和未爆弹药的条款纳入同南斯拉夫当局达成的和平协定或任何其他协定。举个例说,这种条款应规定,冲突当事方应负责提供资料(包括地图),可行时负责排除他们所埋设的地雷,并应停止使用地雷。排雷方面的责任,在全面和平解决范围内,必要和适当时可能包括"实际扫雷"或"协助扫雷"。至少应规定,冲突当事各方应立即提供所布地雷的所有有关资料,包括雷场记录以及关于所使用地雷的类型和特性的技术性资料。

塞尔维亚共和国(不包括科索沃)

一般情况

44. 评估团在其所视察的塞尔维亚各地区看到北约空袭所造成的物质破坏和损失。据南斯拉夫红十字会估计,平民计有 700 人死亡,6 400 人受伤,还有许多人的住房遭到毁坏。评估团无法查证这些统计数字的准确性。据称平民伤亡人数最多的是评估团所视察的许多城镇——阿莱克西纳茨、苏尔杜利察、查查克、克拉古耶瓦茨、潘切沃和尼什。总的经济状况和战争的直接破坏或间接后果——例如原料的缺乏、贸易的损失和运输环节的破坏——所导致的工厂的关闭使得塞尔维亚人民日益贫困。水电供热、保健服务、教育和运输等基本服务事业受到的损失给平民带来了很大的苦难。需要向最易受害的群体提供人道主义援助。特别是考虑到今年的冬季,需要提供紧急人道主义和中期重建援助。

就业和移徙的压力

45. 在评估工作期间查明,除了物质损失以外,塞尔维亚各城镇和社区所面临的主要问题是就业问题。各大行业遭到的破坏和基本服务事业蒙受的损失使得大批工

人一夜之间成了失业者。根据政府提供的资料,约有 60 万雇员由于各种工业设施的损毁而失业。这些人失业又对大约 200 万受抚养人产生影响。必须作出特别的努力迅速解决这个问题,否则失业者无法满足基本需求的情况又可能造成更大的困难。已经采取了一些对策,包括由多数国营企业施行强制带薪休假办法,但是这些办法不足以解决这么大的失业危机。必须实施创造就业机会的计划以减轻失业者的苦难并帮助他们参与社会生活,迫切需要注意这一点。在经济崩溃、劳动力需求急剧减少和国内总产值减少的情况下应付这种挑战,是一项艰巨的工作。

46. 有关措施包括实施紧急就业计划(其中包括就业密集的公共工程方案)和向自营职业者提供微额资金和其他企业支助服务。社会保险制度目前无法向失业者和养恤金领取人定期支付社会福利金,必须向其提供外来支助和其他支助。以减少受影响群体的日益加重的受害程度。还需要支助当地人民本身的生存办法。以及工会、职业介绍所和私人雇主的体制能力来应付这个问题。极其需要加强社会对话和促使工会和雇主参与这一进程,以确保认真考虑到劳动力因素。

47. 除非采取补救措施,否则目前的情况势必会造成越来越大的外移压力。在总动员之下不准役龄男子离境,目前又难以得到南斯拉夫劳工一向移往的国家的签证,在这种情况下,很多人——特别教育程度较高的青年——很可能求助于该地区贩运人口的人。必须建议适当的移徙渠道,预先采取措施防止人才外流。

难民和国内流离失所者

48. 南斯拉夫红十字会向评估团成员提供了有关塞尔维亚境内国内流离失所者的资料。南斯拉夫红十字会声称,塞尔维亚境内有 120 万名临时或永久流离失所者需要人道主义援助。由于没有什么表明评估团走访过城镇中的国内流离失所者情况的具体资料,因此需要立即进行更为系统的调查,以确定人数和需求。鉴于冬季即将来临,评估团与联盟当局商定优先派遣机构间评估团,以进行调查。

49. 南联盟境内有 50 多万来自波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚的难民,难

民人数在欧洲居第二位。大多数难民居住条件恶劣,许多人仍然至少依靠部分人道主义援助(如粮食、卫生用品和取暖燃料)为生。由于存在官僚主义以及克罗地亚方面交还财产不顺利,这些难民返回家园工作进展极为缓慢。根据同难民领导人进行的交谈,北约的空袭延缓了难民融入南斯拉夫社会的进程,阻碍难民在第三国重新定居,阻止难民赖以生存的人道主义援助物资的定期运送,因而加剧了难民原本恶劣的境况。

50. 评估团于 1999 年 5 月 18 日访问了诺维萨德市附近的一个难民集居中心。该中心代表了塞尔维亚各地 500 多个集居中心的情况:居住条件恶劣,住房拥挤,今后不可能做到自给自足。难民来自克罗地亚,他们希望尽快返回家园,却不能返回家园,因为他们的家产据说遭到毁坏。难民专员办事处继续进行遣返和重新定居工作,但自北约空袭开始以来,工作规模有限。这些长期解决办法十分重要,必须继续实施。科索沃阿尔巴尼亚难民和国内流离失所者问题的解决将提供一个机会,解决前南斯拉夫其他地区许多未获解决的难民和流离失所者问题。

<u>健康</u>

51. 由于该国自 1990 年代初以来陷入贫困状态,保健系统面临着经济困难。自北约开始空袭以来,经常断电和缺乏燃料,医院对生命危险病人进行适当医治的能力(例如新生儿恒温箱、协助呼吸设备和特别护理室的监测设备)受到威胁,因此情况进一步恶化。化学工业受到破坏,国内制药商没有基本原料,致使基本药物紧缺。主要城区的公共供水系统遭到破坏,增加了通过水传播疾病的风险。这还影响到保健机构、特别是产房的整个卫生状况。应进行全面技术评估,以确定有害环境状况对公众健康的影响。

52. 由于许多方面的原因,包括保健设施直接受到破坏,通讯网络被毁和用品短缺,预防性保健活动以及治疗性保健方案受到限制。失业使人们不能领取医疗保险费,这将减少用于保健服务的资金。据政府方面说,从与北约发生冲突以来,儿童和妇

女获得的基本保健服务减少了 70%,转院治疗减少了 90%。目前由联盟卫生部进行协调。

53. 需要立即提供支助以恢复被破坏的医疗设施,加强医院为平民医治创伤和枪弹伤的能力,并通过提供疫苗来支持免疫活动。

粮食与农业

54. 冲突日益损害到了农业和农工业生产及家庭粮食安全。从中期乃至长期看，农业部门由于制裁、基础建设受损和经济进一步恶化的合并效果，将在紧张情况下作业。最近轰炸对变电厂、道路基础建设和农工业的严重损害将扰乱，并显著削减农田部门和粮食工业两方面中期乃至长期的农业成效。国内重要化肥厂的破坏尤其可能导致产量减少。由于没有及早和平解决冲突，居民可能面临粮食不足的情况。

55. 抢修诸如发电厂和重要汽车通道和桥梁将有助于缓和情况。在定立和平协议后可能必须准许进口化肥、燃料和其他主要农业投入。

环境

56. 许多工业设施(在评估团进行评估时据说有 80 多个设施)都在北约空袭战役中挨炸或被毁。炼油厂、燃料库房和化学及化肥厂以及大火引起的毒烟和有害化学品渗入土壤和地下水面都已使一些都市地区的环境污染程度提高了(尚未对此作出评估),进而对健康和生态系统产生不利影响。例如,评估团访问了贝尔格莱德东北方 15 公里的潘切沃,那里石油化学厂被毁造成各种化学液体(诸如氯乙烯、氯、二氯化乙烯、丙烯)渗入大气层、水和土壤。这可能造成区域健康以及更广大的巴尔干和欧洲区域生态的严重危害。这些化学品事故释放出来的许多化合物都可能引起癌症、流产和先天缺陷。另外的化合物则可能与神经和肝脏绝症有关。迫切需要在环境规划署的领导下派遣一个适当的科学和技术实况评估团。

57. 释放出来的污染物也可能对营养链有短期乃至长期的不利影响。缺乏保护

性物质以及肥料也可能危及一些植物的生存。土地、河流、湖泊和地下水可能因石油化学品、石油外溢和其他化学品的外泄而受到污染。由于物资和设备的缺乏以及担心进一步的空袭而损害了地方当局以无害环境方式除污和复原能力。上文建议的评估团也应评估这种影响的范围。

妇女与儿童

58. 塞尔维亚冲突的不利影响，空袭的直接影响和诸如失业、经济不稳及担心未来等后果的间接影响都对妇女与儿童造成了特别严重的损失。青少年据说特别难于应付这种情况——有一位接受访问的儿童在提及几个星期前发生轰炸时身体明显发抖。教育是使儿童恢复正常作息感的关键因素。塞尔维亚各地的各级教育都受到广泛破坏。访问的大多数地区的儿童从空袭开始以来都无法正规上学，因为学校已经关闭。若干学校受到所谓"附带损害"的影响。一些幼儿园是为职业妇女而设，但是一般儿童都不能进入游乐设施，不管是去玩或去学习。学校的损害范围无法全面评估，但显然迫切需要提供教材和修复受损建筑物。除了恢复定期上学外，还需要提供诸如青年中心和幼儿园等设施，让儿童从事游乐活动并接受必要的心理辅导。还应该为这些设施提供工作人员培训。

黑山共和国

一般情况

59. 黑山共和国因联合国制裁遇到与塞尔维亚同样的社会经济问题。黑山迄今没有受到北约广泛的空袭,因此工业和就业也没有受损。

60. 评估团所查明的主要问题之一是联盟当局强行禁止人道主义援助通过巴尔港或从克罗地亚进入黑山(例如人道主义的大型车队,包括运给国内流离失所者的医疗用品曾被联盟当局在黑山境内截留十天)。停止所有运输迫使粮食供应降到极限,因为黑山共和国只能满足其粮食需求的最低限量,而它的人口由于过去几个月来科

索沃的国内流离失所者涌入而增加了 10%。评估团鉴于黑山援助的需求量,要求联盟当局解除限制。

难民与国内流离失所者

61. 因黑山境内联盟军事影响力增加而对科索沃国内流离失所者引起的安全问题是评估团查明的主要问题之一。评估团访问期间,联盟军方正在干预以前属于黑山警察专属权限的大多数事务。甚至在评估团访问期间,收容国内流离失所者的阿尔巴尼亚边境社区罗扎伊还发生了军方与国内流离失所者之间的各种安全事故。1999 年 5 月 25 日,军方在黑山边境,怀疑 73 人是科军成员,将他们与科索沃新来的一批大约 490 名国内流离失所者隔离,并加以监禁。这批人的下落为评估团深切关怀,因为前几个星期军方也监禁、拷打和严重虐待了一批人数相仿的科索沃男性庇护寻求者。虽然黑山当局经常有心协助和干预这些案件,但是它们的权力已为军方严重削弱。

62. 罗扎伊: 1999 年 5 月 23 日,评估团访问了从科索沃来的国内流离失所者在罗扎伊的两个集体宿舍。其中大多数人来自科索夫斯卡—米特罗维察到佩奇公路干道附近所在的小镇和乡村。国内流离失所者述说他们在科索沃的经历证实了科索沃波杜热窝地区国内流离失所者的叙述。联盟军方大批驻守这个地区对国内流离失所者造成了严重的安全问题(1999 年 4 月 8 日的一次事故中有数名国内流离失所者丧命)。因此,难民专员办事处开始将国内流离失所者进一步南移到乌尔齐尼的较安全地区。

63. 乌尔齐尼: 5 月 23 日,评估团的一部分成员访问了黑山南部的阿尔巴尼亚人社区乌尔齐尼,在那里与一些从科索沃来的国内流离失所者作了面谈,他们是以前企图过境黑山前往阿尔巴尼亚时被联盟军方监禁的。这些国内流离失所者全是男人,他们述说了在黑山——阿尔巴尼亚附近的过境点被联盟军方将他们与妻子儿女隔开。他们有三天被巴士在塞尔维亚与科索沃一带载来载去,然后才送回黑山。在被军方拘留期间,他们被抢、被打,有些人还被性虐待,之后才释放,送回乌尔齐尼。

健康

64. 与塞尔维亚一样,黑山在目前情况下维持保健制度有重大问题,特别是因为提供足够的医疗用品维持优质初级和二级保健方面的困难。(目前正提供该制度紧急支助的)儿童基金会和卫生组织还需要继续提供大量援助,使其继续运作。

妇女与儿童

65. 教育服务还在努力应付最近从科索沃涌入的国内流离失所者。儿童基金会、难民专员办事处和黑山当局于 1999 年 2 月签署了关于所有流离失所小学学龄儿童教育的谅解备忘录。按照这项协定,儿童基金会协调了一个非正规教育方案。维持这种支持并向流离失所者提供这项服务,以解决儿童的发展需要是很重要的。

66. 如在科索沃一节所述，黑山的妇女面临到冲突中妇女所面对的特殊挑战，而难民和国内流离失所者妇女所面对的挑战更加严峻。虽然评估团不能进行详细的性别评估，但是南斯拉夫联盟各处的人道主义援助方案必须在所有部门中包含性别问题并将其纳入主流。

就业和移徙压力

67. 黑山吸收劳力的主要部门——旅游业——已因冲突而受到不利的影响，到这个区域的游客很少(国外来人特别少)。这个部门劳力已缩减到仅为战前的 30%。相当小的工业部门也面临困难。旅游业不振进一步减少了其他服务业的就业机会，也减少了政府和社区促进发展的收入。除非通过紧急就业计划、支持促进中小企业和技术再培训方案，努力制造就业，否则高失业率和其他的经济困难可能会引发广泛而不正常的移徙及社会紧张。

预算支助

68. 黑山政府——即总理和外交部长——提请评估团紧急注意几乎所有收入都已消失,政府资金已陷入破产边缘。它呼吁国际方面及早提供财政支助。

附录一

派往南斯拉夫联盟共和国机构间紧急需求评估团

人　员	组　织
塞尔希奥·比埃拉·德梅洛 评估团团长	主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员
Omar Bakhet	开发计划署
Nils Kastberg	儿童基金会
Ramiro Lopez da Silva	粮食计划署
Rashid Khalikov	人道协调厅
David Chikavaidze 评估团团长的发言人和助理	联合国秘书处
Eduardo Arboleda	难民专员办事处
E. Kirsten Young	难民专员办事处
Bakary Kante	环境规划署
Peter Schatzer	移徙组织
Stephane Vandam	卫生组织
Frank Dutton	人权专员办事处
Barbara Davis	人权专员办事处
Loretta Sonn	粮农组织
Terence Burke	联合国安全协调员
Vladimir Jankola	联合国排雷行动处
Eugenia Date-Bah	劳工组织
Sarah Uppard	拯救儿童基金(代表所有非政府组织)
Thomas Bryant	联合国警务长
4名翻译	当地
11名司机	从波黑评估团借调的人员
Yuzi Oksamitniy	儿童基金会

附录二

联合国机构间需求评估团的日程

1999年5月16日至27日

5月16日,星期日

下午越过南斯拉夫联盟共和国/克罗地亚边境。傍晚抵达贝尔格莱德。

5月17日,星期一

8时	视察对贝尔格莱德的破坏情况。
9时45分	与劳动、卫生和社会政策部、南斯拉夫红十字会和塞尔维亚难民专员会谈。
11时30分	与发展部、科学和环境部会谈。
14时30分	与外交部第一副部长左兰·诺瓦科维奇举行会谈和讨论。
18时	评估团团长向新闻界介绍情况。
	在贝尔格莱德过夜。

5月18日,星期二

8时	前往诺维萨德
8时30分	抵达潘切沃(距贝尔格莱德20公里)。视察工业区(炼油厂、化工厂)
10时30分	经兹雷尼亚宁前往诺维萨德。
11时30分	诺维萨德。与伏伊伏丁那省的有关当局会谈,视察诺维萨德——住宅区、工业区、电视大楼、桥梁。
16时	前往贝尔格莱德。
	在贝尔格莱德过夜。

5月19日,星期三

8时	经克拉古耶瓦茨、丘普里亚、阿莱克西纳茨前往尼什。

9 时 30 分　抵达克拉古耶瓦茨。与当局会谈。

10 时 30 分　视察该市 – "Zastava" 工厂,医院等。

12 时　前往丘普里亚。

12 时 45 分　视察丘普里亚。

13 时 15 分　前往阿莱克西纳茨。

14 时　抵达阿莱克西纳茨/视察。

15 时 30 分　前往尼什。

16 时　抵达尼什。与当局会谈。

17 时　视察市中心、市场、医院、工业区、卷烟厂等。

在尼什过夜。

5 月 20 日,星期四

8 时　前往弗拉涅和苏尔杜利查。与当局会谈。

11 时 30 分　前往普里什蒂纳。

13 时　抵达格尼拉奈。

14 时　离开格尼拉奈。

14 时 30 分　抵达普里什蒂纳。与当局会谈。

16 时　视察普里什蒂纳和更多的地方。

在普里什蒂纳过夜。

5 月 21 日,星期五

8 时　前往科索沃波列和奥比利奇

9 时 15 分　前往利帕尔扬

9 时 30 分　抵达利帕尔扬

10 时 15 分　前往乌罗舍瓦茨

10 时 45 分　抵达乌罗舍瓦茨

11 时 30 分	离开乌罗舍瓦茨
12 时	抵达卡察尼克
13 时	离开卡察尼克
13 时 30 分	抵达德内拉尔扬科维奇
15 时	离开德内拉尔扬科维奇
16 时	抵达查格拉维查
17 时 30 分	离开查格拉维查
17 时 45 分	抵达普里什蒂纳
18 时	在普里什蒂纳举行部门会议 在普里什蒂纳过夜

5 月 22 日,星期六

8 时	前往波杜热窝
8 时 30 分	抵达波杜热窝
9 时	抵达萨热科瓦奇
11 时	前往贾科维察
12 时 30 分	抵达贾科维察－小队分为两组

小组		大组	
12 时 30 分	离开贾科维察前往普里兹伦	11 时	前往佩奇
13 时	抵达普里兹伦	11 时 30 分	抵达佩奇。举行部门会议
14 时	视察普里兹伦	14 时	前往罗扎伊和波德戈里察。 在波德戈里察过夜

15 时	视察考利萨。与国内流离失所者交谈
16 时	前往普里什蒂纳
17 时	在斯蒂姆热、姆兹察尼停留。与国内流离失所者交谈
18 时 30 分	抵达普里什蒂纳 在普里什蒂纳过夜

5 月 23 日,星期日

小组		大组	
8 时	离开普里什蒂纳	9 时	前往乌尔奇尼
8 时 45 分	抵达科索沃米特罗维察	11 时	抵达乌尔奇尼。会晤当局
11 时 30 分	离开科索沃米特罗维察	13 时	与国内流离失所者会面/举行关于对旅游业不利影响的会谈
13 时	抵达罗扎伊。与国内流离失所者交谈	15 时	启程返回波德戈里察
17 时 30 分	前往波德戈里察	17 时	抵达波德戈里察并过夜
20 时	抵达波德戈里察并过夜－两组会合		

5 月 24 日,星期一

8 时 30 分	与黑山当局会晤
10 时 30 分	评估团领导人举行新闻发布会

11 时 30 分　　前往兹拉提布尔山

在兹拉提布尔山过夜

5 月 25 日,星期二

8 时　　离开兹拉提布尔山前往乌日采和察察克

19 时　　启程返回贝尔格莱德

在贝尔格莱德过夜

5 月 26 日,星期三

8 时　　结束与联邦官员的部门会议:

- 环境/环境规划署
- 重建、恢复/开发计划署、粮农组织、难民专员办事处
- 紧急、人道主义救济/难民专员办事处、儿童基金会、粮食计划署、人道协调厅
- 保健/卫生组织、儿童基金会
- 人权/人权专员办事处
- 教育/儿童基金会

15 时　　结束与外交部长日瓦丁·约万诺维奇的会晤

18 时　　新闻发布会

在贝尔格莱德过夜

5 月 27 日,星期四

6 时　　离开贝尔格莱德前往萨格勒布

附录三

联合国机构间需求评估团

1999 年 5 月 16 日至 27 日



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

- - - - -